

Дата поступления рукописи в редакцию: 17.04.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-4-79-82

Дата принятия рукописи в печать: 05.05.2025 г.

СОЛОМИН Сергей Владимирович,
аспирант Среднерусский институт управления
– филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
кафедра конституционного, административного
и уголовного права,
e-mail: solomin.sergey@list.ru

Научный руководитель:
САВИН Валерий Иванович,
кандидат юридических наук,
профессор,
e-mail: savin057@mail.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ФЗ № 33

Аннотация. Статья посвящена анализу влияния Федерального закона № 501-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на систему муниципального управления в городе Орле. Рассматриваются ключевые аспекты реформы: переход от двухуровневой к одноуровневой территориальной организации, изменение структуры органов местного самоуправления, централизация власти в руках главы муниципального образования, перераспределение полномочий между региональными и муниципальными органами. Анализируются потенциальные преимущества интеграции в единую систему публичной власти и риски снижения самостоятельности местного самоуправления. Особое внимание уделяется механизмам сохранения баланса между централизацией управления и демократическими основами местного самоуправления в условиях трансформации муниципальной системы до 2028 года.

Ключевые слова: местное самоуправление, единая система публичной власти, муниципальная реформа, город Орёл, Федеральный закон № 501-ФЗ, городской округ, централизация власти, муниципальное управление, территориальная организация, разграничение полномочий.

SOLOMIN Sergey Vladimirovich,
Postgraduate student,
Central Russian Institute of Management,
Branch of the Russian Academy of National
Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation",
Department of Constitutional,
Administrative and Criminal Law

Scientific supervisor:
SAVIN Valery Ivanovich,
PhD in Law, Professor

TRANSFORMATION OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF FEDERAL LAW NO. 33

Annotation. The article is devoted to the analysis of the impact of Federal Law No. 501-FZ "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority" on the system of municipal government in the city of Orel. The key aspects of the reform

are considered: the transition from a two-tier to a single-tier territorial organization, a change in the structure of local governments, the centralization of power in the hands of the head of the municipality, and the redistribution of powers between regional and municipal authorities. The potential advantages of integration into a single system of public authority and the risks of reducing the independence of local self-government are analyzed. Special attention is paid to the mechanisms for maintaining a balance between the centralization of governance and the democratic foundations of local self-government in the context of the transformation of the municipal system until 2028.

Key words: local government, unified system of public authority, municipal reform, Orel city, Federal Law No. 501-FZ, urban district, centralization of power, municipal administration, territorial organization, division of powers.

Современный этап развития местного самоуправления в Российской Федерации ознаменовался значительными преобразованиями, связанными с принятием нового федерального закона, пришедшего на смену действовавшему более двух десятилетий Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Государственная Дума и Совет Федерации одобрили Федеральный закон № 501-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», подписанный Президентом РФ 27 декабря 2023 года. Данный закон, вступающий в силу по истечении 90 дней после официального опубликования, представляет собой не просто обновление правовой базы, но концептуальное изменение подхода к организации местной власти в России.

Законодательная новелла возникла не на пустом месте – конституционная реформа 2020 года, внесшая в Основной закон страны положение о единой системе публичной власти, предопределила необходимость гармонизации всех уровней управления, включая муниципальный. Федеральный закон № 501-ФЗ стал логичным продолжением конституционных поправок, имплементируя принцип единства публичной власти в сферу местного самоуправления.

Примечательно, что в переходный период, рассчитанный до 1 января 2028 года, многие муниципальные образования сохраняют прежнюю структуру, прежде чем окончательно трансформироваться в соответствии с новыми требованиями закона. Город Орёл, являющийся административным центром Орловской области, представляет собой интересный пример для анализа последствий таких преобразований.

В настоящее время Орёл имеет статус городского округа с единой системой органов местного самоуправления, включающей Орловский городской Совет народных депутатов (представительный орган), главу города и администрацию города. Территориальное деление города на четыре района (Железнодорожный, Заводской, Северный и Советский) носит административный

характер и не предполагает формирования отдельных муниципальных образований внутри городского округа. Таким образом, для Орла переход от двухуровневой к одноуровневой системе не станет радикальным изменением, поскольку фактически город уже функционирует как единое муниципальное образование [2].

Существенное влияние на муниципальную систему Орла окажут нормы нового закона, касающиеся организации органов местного самоуправления. Согласно Федеральному закону № 501-ФЗ, структура органов местного самоуправления стандартизируется: представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация становятся обязательными. При этом сохраняется вариативность способов избрания главы муниципального образования – непосредственное избрание населением, представительным органом из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Однако принципиальным нововведением становится положение о том, что глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию, что исключает существовавшую ранее модель с главой города, избираемым из состава депутатов и председательствующим в представительном органе, и отдельной должностью главы администрации (сити-менеджера).

Для города Орла, где в последние годы менялась модель с главой города, избираемым из числа депутатов городского Совета, и отдельно назначаемым главой администрации, потребуется реорганизация системы управления. Новый закон предполагает централизацию муниципальной власти в руках одного лица – главы муниципального образования, который будет не только номинальным руководителем, но и непосредственным главой исполнительно-распорядительного органа. Данное изменение направлено на повышение персональной ответственности руководителя муниципалитета и устранение дуализма власти на местном уровне [1].

Другим значимым аспектом реформы становится перераспределение полномочий между региональными и муниципальными органами вла-

сти. Новый закон предусматривает более четкое разграничение компетенций и одновременно усиливает взаимодействие в рамках единой системы публичной власти. Для Орла установление более тесных связей с органами государственной власти Орловской области может стать как преимуществом, обеспечивающим дополнительные ресурсы и поддержку при решении городских проблем, так и вызовом, связанным с сохранением самостоятельности в определении путей местного развития.

Финансово-экономическая составляющая реформы также заслуживает пристального внимания. Федеральный закон № 501-ФЗ содержит положения о финансовом обеспечении осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Принципиально важным является закрепление правила о том, что передача государственных полномочий на муниципальный уровень должна сопровождаться предоставлением необходимых материальных и финансовых ресурсов. Для бюджета города Орла, традиционно испытывающего дефицит средств на реализацию городских программ, данная норма может стать гарантией более справедливого распределения ресурсов [3].

Оценивая характер изменений, происходящих с принятием нового закона о местном самоуправлении, необходимо отметить их неоднозначность. С одной стороны, унификация территориальной организации, концентрация управленческих функций и встраивание муниципальной власти в единую систему публичной власти способствуют повышению управляемости, оптимизации ресурсов и потенциально могут улучшить координацию при решении сложных социально-экономических задач. Город Орёл, являясь административным центром региона, получает возможность более эффективного взаимодействия с областными властями по вопросам развития городской инфраструктуры, привлечения инвестиций, реализации национальных проектов.

С другой стороны, интеграция в вертикаль власти несет риски ослабления самостоятельности местного самоуправления, снижения его демократического потенциала и отчуждения от населения. Устранение поселенческого уровня муниципальной власти (что, впрочем, не касается напрямую Орла как городского округа) увеличивает дистанцию между гражданами и органами местного самоуправления. Централизация управления городом в руках главы муниципального образования может привести к концентрации власти и ограничению механизмов сдержек и противовесов на местном уровне.

Переходные положения нового закона предусматривают сравнительно длительный период адаптации – до 1 января 2028 года, что позволяет муниципальным образованиям, включая город Орёл, осуществить необходимую трансформацию поэтапно, избегая резких изменений и связанных с ними социальных и управленческих рисков. Муниципальные правовые акты, принятые до вступления в силу нового закона, применяются в части, не противоречащей федеральному законодательству, Конституции РФ и Федеральному закону № 501-ФЗ, что обеспечивает правовую преемственность и стабильность при переходе к новой модели.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что новый закон о местном самоуправлении предоставляет субъектам РФ более широкие полномочия по регулированию муниципальной сферы. Для города Орла подобное изменение означает, что многие аспекты организации местной власти будут определяться не только федеральным законодательством, но и нормативными правовыми актами Орловской области. Такой подход позволяет учитывать региональные особенности, однако требует особого внимания к качеству регионального законодательства и характеру взаимоотношений между областным центром и регионом [4].

Анализируя возможные последствия внедрения новой модели местного самоуправления для города Орла, следует отметить потенциал для укрепления его роли как административного, экономического и культурного центра региона. Интеграция в единую систему публичной власти расширяет возможности координации стратегических проектов развития, таких как модернизация городской среды, транспортной инфраструктуры, решение экологических проблем. Показательно, что Орёл, как и многие другие региональные центры, участвует в федеральных программах и национальных проектах, реализация которых требует эффективного взаимодействия различных уровней власти.

Важным аспектом реформы является изменение подхода к контролю за деятельностью органов местного самоуправления. Федеральный закон № 501-ФЗ расширяет полномочия региональных властей по оценке эффективности работы муниципалитетов и применению мер ответственности к должностным лицам. Для руководства города Орла эти изменения означают повышение требований к качеству управленческих решений и результативности муниципальных программ.

Особенностью нового законодательства является также усиление акцента на участии населения в осуществлении местного самоуправле-

ния. Закон сохраняет и развивает формы непосредственной демократии, включая местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление. Для Орла, имеющего давние традиции гражданской активности, эти механизмы могут стать действенным инструментом вовлечения жителей в решение городских проблем, компенсирующим тенденцию к централизации.

Переход к новой модели местного самоуправления в городе Орле потребует пересмотра Устава города и других муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность органов местного самоуправления. Необходимо будет адаптировать структуру городской администрации, систему муниципальных учреждений и предприятий, порядок осуществления муниципального контроля. Существенное значение приобретает качество юридической техники при разработке новых документов и профессиональная подготовка муниципальных служащих к работе в изменившихся правовых условиях.

Рассматривая реформу местного самоуправления в контексте целей и задач государственной политики регионального развития, можно констатировать, что она направлена на решение ряда системных проблем, включая фрагментацию управленческих решений, дублирование функций различных уровней власти, недостаточную ресурсную обеспеченность муниципалитетов. Город Орёл, как и другие муниципальные образования, сталкивался с этими вызовами, и новая законодательная база потенциально предоставляет инструменты для их преодоления.

Подводя итог, можно констатировать, что принятие Федерального закона № 501-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» знаменует новый этап в эволюции российской системы местного самоуправления. Для города Орла реформа не приведет к радикальному изменению территориальной организации, но потребует существенной трансформации механизмов формирования и функционирования органов местного самоуправления, их взаимодействия с региональными и федеральными структурами. Переходный период до 2028 года дает возможность осуществить необходимые преобразования с минимальными рисками для стабильности муниципального управления и качества предоставляемых населению услуг [5].

Конечный результат реформы будет зависеть от того, насколько эффективно удастся соче-

тать преимущества централизованного управления и координации в рамках единой системы публичной власти с сохранением и развитием демократических основ местного самоуправления, его близости к населению и способности оперативно реагировать на местные проблемы. Город Орёл, имеющий богатые исторические традиции и опыт.

Список литературы:

- [1] Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российское местное самоуправление: последствия и перспективы // Местное право. 2023. № 3. С. 3-16.
- [2] Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: концептуальные подходы к правовому регулированию // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 12. С. 20-27.
- [3] Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2022. № 6. С. 5-16.
- [4] Костюков А.Н. Реформа местного самоуправления 2023 года: содержание и последствия // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 58-64.
- [5] Шугрина Е.С. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: особенности реализации конституционной модели // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 39-47.

Spisok literatury:

- [1] Avak'yan S.A. Konstitucionnaya reforma 2020 i rossijskoe mestnoe samoupravlenie: posledstviya i perspektivy // Mestnoe pravo. 2023. № 3. S. 3-16.
- [2] Babichev I.V. Mestnoe samoupravlenie v edinoj sisteme publichnoj vlasti: konceptual'nye podhody k pravovomu regulirovaniyu // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2022. № 12. S. 20-27.
- [3] Vasil'ev V.I. Municipal'naya reforma: sostoyanie i perspektivy // Zhurnal rossijskogo prava. 2022. № 6. S. 5-16.
- [4] Kostyukov A.N. Reforma mestnogo samoupravleniya 2023 goda: soderzhanie i posledstviya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2023. № 5. S. 58-64.
- [5] SHugrina E.S. Mestnoe samoupravlenie v edinoj sisteme publichnoj vlasti: osobennosti realizacii konstitucionnoj modeli // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2022. № 11. S. 39-47.

